

# EAU, ASSAINISSEMENT ET LOI NOTRe

## LE CHANGEMENT, C'EST MAINTENANT

Fondation Jean-Jaurès  
Observatoire de l'action publique - 16 juin 2016

Pierre Bauby\*

\* Enseignant et chercheur  
en science politique,  
spécialiste des services  
publics et de l'action  
publique

**A** lors que l'approvisionnement en eau des populations relevait de la responsabilité des communes, la loi NOTRe d'août 2015 en confie la compétence aux Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Une petite révolution, dont l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès a pris la mesure lors d'un séminaire le 24 mai 2016.

Alors que depuis la Révolution française, la responsabilité de l'approvisionnement en eau des populations, puis du service public de l'eau et de celui de l'assainissement, était confiée aux communes, la loi NOTRe du 7 août 2015 en confie obligatoirement la compétence aux Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Communautés de communes, d'agglomération, métropoles) au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

C'est un changement essentiel, une transformation, une rupture, on peut dire une révolution, pour les élus locaux, les territoires, les populations – en un court laps de temps. Et cela suscite nombre d'interrogations et/ou d'inquiétudes, tant le service public de l'eau et de l'assainissement est au cœur des droits fondamentaux, du lien social, des solidarités, du développement durable.

C'est pour prendre la mesure de ce changement, en analyser les enjeux et en proposer des modalités opératoires de mise en œuvre que l'Observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès a pris l'initiative de réunir les représentants des principaux acteurs concernés (élus, experts, usagers, professionnels, entreprises délégataires) en une journée de travail le 26 mai 2016. Il ne s'agit pas ici de faire un compte-rendu des discussions, mais de recenser les principales pistes qui ont pu être lancées afin d'alimenter les réflexions et débats publics, puis les décisions de mise en œuvre que vont être amenées à prendre rapidement les autorités publiques locales.

### Prendre la mesure d'une rupture historique

Pour apprécier les effets des changements d'échelle sur la gouvernance de l'eau dans le cadre des réformes territoriales, il faut commencer par une rétrospective afin d'appréhender

# EAU, ASSAINISSEMENT ET LOI NOTRe :

## LE CHANGEMENT, C'EST MAINTENANT

les origines et logiques du contexte dans lequel nous nous trouvons. C'est la Révolution française qui confie aux communes (héritières des paroisses de l'Ancien régime) la responsabilité – on pourrait dire aujourd'hui la compétence – de l'approvisionnement en eau des populations. Elles le feront avec des fontaines publiques, puis le contrôle des porteurs d'eau dans les villes, avant que se développent des premiers réseaux de distribution. Elles le feront soit elles-mêmes, soit en s'associant avec des communes voisines, en particulier du fait des investissements nécessaires à la réalisation des réseaux et ouvrages (création des « syndicats »).

Le développement des réseaux d'eau dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle va poser la question de leur financement, par exemple en faisant payer l'eau aux usagers. Mais cette solution se heurte à un autre acquis de la Révolution française : le principe fondamental de liberté recouvre non seulement les libertés individuelles et civiques, mais aussi la liberté du commerce et de l'industrie ; il est alors interdit aux communes d'avoir une activité économique ou commerciale, donc de faire payer les usagers. Pour surmonter l'obstacle, certaines communes déléguèrent la construction des réseaux et des services afférents à des entrepreneurs privés ; c'est l'origine de ce qui sera longtemps une exception française, la délégation de service public (DSP), avec la naissance de la Générale des eaux (1853), de la Lyonnaise des eaux et de l'éclairage (1880). D'autres ne déléguèrent que les activités de relève, de facturation et d'encaissement, comme la Ville de Paris.

La réglementation sera modifiée au début du XX<sup>e</sup> siècle, lorsque le Conseil d'Etat autorisera les activités économiques des communes en cas de carence ou au moins d'insuffisance de l'initiative privée et pour répondre à un intérêt public local<sup>1</sup>. Des syndicats intercommunaux se développeront selon les situations, l'accès à la ressource, les souhaits des élus, allant jusqu'à la maille départementale (Orne, Manche, Charente-Maritime, Lot-et-Garonne, Morbihan, Landes) et même au-delà dans le cas de l'Île-de-France (SEDIF).

Les différentes étapes de la décentralisation depuis 1981 ne mettront pas en cause la compétence des communes ou de leurs regroupements volontaires. Ce sont les nouvelles lois de décentralisation, en particulier la loi NOTRe, qui vont venir révolutionner plus de deux siècles de compétence communale, en quelque sorte « décommunaliser » le service public d'eau et d'assainissement.

Les objectifs avancés par la loi NOTRe sont de simplifier le « millefeuilles territorial » et de rationaliser économiquement et technologiquement la gestion de l'eau, d'avoir la « taille critique » pour réaliser les investissements nécessaires, pour garantir un niveau élevé de

---

1. Il faut ici souligner un paradoxe : alors qu'en 2006, le Conseil d'Etat français a ouvert le champ des raisons pouvant justifier les activités des autorités publiques sur un marché – elles doivent « justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée, non seulement au cas où il existe une défaillance de l'initiative privée » –, la Commission européenne (Direction générale Concurrence) a restreint dans certaines lignes directrices sectorielles (accès au haut débit en particulier) l'intervention directe des autorités publiques au fait que soit prouvée la défaillance du marché, ce qui a conduit la Cour de justice de l'Union européenne à affirmer dans trois jugements que c'était un « pré-requis à l'existence d'un Service d'intérêt économique général ».

# EAU, ASSAINISSEMENT ET LOI NOTRe :

## LE CHANGEMENT, C'EST MAINTENANT

qualité et de sécurité. On devrait ainsi passer d'ici 2020 d'environ 13 000 services publics d'eau en 2012 (dont 9 700 communes) à sans doute moins de 2 000, compte tenu de la taille – environ plus de 15 000 habitants – des EPCI (seulement 277 EPCI-FP en 2012). C'est la fin de la gestion municipale de l'eau ! Ce n'est d'ailleurs pas une exception en Europe (c'est ainsi que l'Italie et les Pays-Bas, par exemple, confient aux « régions » la fonction d'autorité organisatrice).

### Evolution du nombre d'autorités organisatrices

	2014		2020	
	Eau	Assainissement	E et/ou A	Estimation
< 1000 hab.	7 800	10 000	14 000	0-100
1 000-15 000 hab.	4 100	5 000	7 000	200-500
15 000-50 000 hab.	430	350	600	1 200-1 800
50 000-300 000 hab.	200	200	250	300-400
> 300 000 hab.	13	22	25	25-50
Nombre de collectivités organisatrices	+/- 12 500	+/- 15 500	+/- 22 000	2 000-3 000

Source : FNCCR.

Cette « communautarisation » des services d'eau suscite de réelles interrogations, voire des inquiétudes. Elle amène le développement d'une série de nouvelles tensions entre :

- d'un côté cette nouvelle centralisation communautaire, de l'autre une réelle déconcentration communale,
- l'éloignement croissant des usagers et utilisateurs par rapport au besoin de proximité,
- une tendance à ce que l'EPCI développe une pratique d'exclusivité et le fait qu'il s'engage dans un pilotage multi-niveaux,
- le primat donné à la rationalisation technologique et économique en tension par rapport à la prise en compte des spécificités de chaque territoire, de la diversité des besoins et usages,
- d'un côté une possible volonté d'uniformisation pour l'ensemble de son périmètre, de l'autre une démarche d'harmonisation respectant les histoires, traditions et la diversité des besoins,
- une centralisation de l'organisation et du management sur les seuls élus et techniciens face aux démarches reposant sur la participation démocratique de tous les acteurs,
- une unification des modes de gestion sur un modèle unique ou le maintien d'une pluralité de modes de gestion et le respect du libre choix par les acteurs de terrain.

On peut représenter ces tensions dans un schéma qui souligne les larges marges de manœuvre que permet la loi :

# EAU, ASSAINISSEMENT ET LOI NOTRe :

## LE CHANGEMENT, C'EST MAINTENANT



On voit ici apparaître deux « modèles » possibles fort différents d'organisation et de gestion du service public de l'eau demain : d'un côté une nouvelle centralisation dépossédant les acteurs de terrain de leurs capacités d'intervention et d'adaptation ; de l'autre une démarche pluri-niveaux et pluri-acteurs ; ces deux référentiels soulignent les potentialités de la nouvelle situation et les responsabilités des acteurs.

## Une mise en œuvre démocratique

En fait, la loi NOTRe laisse de larges marges de manœuvre aux acteurs pour sa mise en œuvre. Elle ne définit pas des modalités d'opération qui seraient imposées de manière uniforme. Les nouvelles autorités organisatrices vont devoir intégrer des services ayant chacun leur propre organisation, leur propre budget, leur propre tarif, assis sur une réalité structurelle, sociale, économique et territoriale propre. On pourrait le faire en voulant tout uniformiser dans le nouveau périmètre de l'autorité organisatrice, par exemple en voulant interconnecter tous les réseaux existants, mais cela brimerait les spécificités construites dans le temps long, les habitudes et traditions, les pouvoirs décentralisés. La loi n'impose en rien cette démarche centralisatrice et/ou autoritaire. On pourrait en fait inventer des mises en œuvre « intelligentes » (*smart*), en développant des démarches de partenariats et de gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs.

On peut avancer sept pistes :

1. Prendre acte que l'autorité organisatrice – l'EPCI – devient effectivement l'instance responsable des choix, des arbitrages et de leur mise en œuvre ; il ne sert à rien de regretter le temps d'avant...
2. Pour le faire de la manière la plus efficiente, elle organise l'expression et la prise en compte des éléments liés à l'histoire de chaque réseau afin de les intégrer dans une démarche d'harmonisation permettant de tirer les leçons des succès comme des échecs, de développer des synergies entre les acteurs de terrain.

3. La « communautarisation » de l'eau ne doit pas limiter sa « communalisation ». En même temps, l'EPCI n'est pas toujours la maille la plus pertinente des services d'eau. Les partenariats doivent être à la fois internes et externes.

4. À cet effet, elle peut rechercher, selon les conditions spécifiques de chacune, à préserver la proximité technique et humaine avec chaque utilisateur, afin de conjuguer la rationalisation et la réponse sur mesure à chaque besoin<sup>2</sup>.

5. Si elle hérite de modes de gestion qui peuvent être différents, elle doit assumer cette diversité en la considérant non comme un handicap, mais comme une opportunité. Toutes les études et recherches menées en la matière montrent qu'il n'y a pas de supériorité avérée et systématique d'un mode de gestion sur un autre, mais que l'essentiel se joue sur la capacité des autorités organisatrices de tenir leur rôle d'organisation, de contrôle et de régulation. Plutôt que de vouloir uniformiser les modes de gestion sur tout le territoire de l'autorité organisatrice, il est sans doute plus utile de faire prospérer une sorte d'émulation, afin de remédier aux défaillances structurelles potentielles de chaque mode de gestion en donnant à l'autorité organisatrice de nouveaux moyens de connaissances, lui permettant de limiter les asymétries qui existent toujours entre autorités organisatrices et opérateurs. L'important est de garantir la liberté de choix des modes de gestion par les autorités publiques responsables et la réversibilité de ces choix.

6. Elle peut ouvrir le débat à l'intérieur de son périmètre sur les types de solidarités à développer entre usages de l'eau, entre utilisateurs, entre conditions de géographie physique et humaine : faut-il mettre en œuvre des péréquations géographiques, sociales, générationnelles ? Faut-il aller vers une unification des tarifs et des prix ? Et si c'est le cas, à quel rythme, dans quelles conditions ? Faut-il instaurer un « tarif social » et dans quelles conditions ?

7. La clé pour faire de cette profonde réorganisation un succès et non une simple réforme technocratique est sans doute à rechercher dans le fait d'en faire un moment fort de « démocratisation » : en organisant l'expression des besoins et de leurs évolutions, en mettant en débat public tous les enjeux technologiques, d'organisation comme de gestion, de financement et de gouvernance, en suscitant l'émergence de solutions différentes, de façon à disposer des informations et positions permettant à l'autorité organisatrice de mieux exercer ses fonctions de choix et d'arbitrages, d'assumer ses responsabilités et d'en rendre compte. Le développement de la participation démocratique de toutes les parties prenantes, d'une gouvernance multi-acteurs, ne relève pas d'un état d'âme, mais d'un prérequis pour que le service de l'eau prenne tout son sens de « service public ».

L'enjeu est de transformer les contraintes de la loi NOTRe en opportunités pour faire vivre les diversités, les coopérations, les partenariats.

---

2. La Communauté urbaine de Nantes – aujourd'hui Nantes Métropole – créée en 2001 a depuis cette date la compétence eau ; elle a conjugué l'affirmation d'une autorité organisatrice sur l'ensemble du territoire avec le développement de pôles de proximité.

## Réunir les conditions d'une transition réussie

L'obligation d'avoir mené à bien le processus de transfert de compétence au 1<sup>er</sup> janvier 2020 laisse peu de temps pour le faire en associant tous les acteurs et parties prenantes concernés. Il y a donc lieu d'anticiper sans attendre la date butoir, afin de faire mûrir des solutions adaptées aux diverses réalités de géographie physique et humaine, d'histoires et de traditions. Cela implique de maîtriser une série d'enjeux :

A/ **Donner du sens à la réforme.** Par-delà les motivations de rationalisation technique et/ou économique, il s'agit d'assurer un service public de qualité pour tous les utilisateurs, l'accès universel de chaque habitant au moindre coût, la satisfaction des besoins des activités économiques – industrielles, de services comme agricoles –, la protection de la ressource pour le petit comme le grand cycle de l'eau et pour les générations futures. Il s'agit de conduire une démarche gagnant-gagnant.

B/ **Construire une autorité organisatrice permettant d'assurer la maîtrise publique.** En matière d'eau et d'assainissement, la responsabilité de pilotage des autorités publiques est fondamentale : elles ne peuvent s'en dessaisir ni sur le marché, ni sur les techniciens ou sur certains acteurs. L'autorité organisatrice doit être en mesure de définir clairement les objectifs et finalités, de prendre les initiatives pour en assurer la mise en œuvre, d'évaluer et contrôler le fonctionnement du service, de permettre son adaptation à l'évolution des besoins et des technologies. A cet effet, des outils d'accompagnement, de formation, d'ingénierie, d'expertise devraient pouvoir être mis à la disposition des EPCI qui en auront besoin.

C/ **L'autorité organisatrice ne sera forte que si elle repose sur une co-construction multi-niveaux.** Le fait d'éloigner l'autorité organisatrice des élus communaux ne doit pas conduire à les dessaisir de leurs responsabilités et de leur maîtrise ancrées dans des histoires singulières. Il faut définir au cas par cas les formes souples les plus adaptées à ce pilotage multi-niveaux, pour conjuguer efficacité, proximité et légitimité.

D/ **Associer les personnels.** Les salariés des services d'eau et d'assainissement jouent un rôle essentiel aussi bien par leur connaissance du terrain et des équipements que pour assurer la continuité et la qualité du service, ainsi que par leurs relations avec tous les utilisateurs. Ils doivent être associés étroitement à chaque étape du processus de transfert des compétences.

E/ **Développer la participation démocratique multi-acteurs.** Les services publics d'eau et d'assainissement sont fondés sur la satisfaction des besoins des utilisateurs. Encore faut-il organiser systématiquement l'expression de leurs besoins, attentes et aspirations, afin d'adapter en permanence les services à leurs évolutions. Des moyens variés peuvent être mis en œuvre, de l'incitation à faire part de leurs propositions à l'expression et au traitement des plaintes, en utilisant toutes les potentialités interactives du numérique.

F/ **Promouvoir la transparence.** Il s'agit de répondre aux demandes sociales d'informations sur la ressource, sa qualité, son traitement, sa traçabilité, sur le petit et le grand cycle de l'eau, sur les techniques et outils d'assainissement, construire des capacités de participation démocratique. La technicisation croissante du service ne doit pas être considérée comme un obstacle ou une excuse. Il s'agit d'innover, d'expérimenter...

# EAU, ASSAINISSEMENT ET LOI NOTRe :

## LE CHANGEMENT, C'EST MAINTENANT

G/ **Opérer un partage équitable de la rente.** Pour l'essentiel, les services d'eau et d'assainissement relèvent de ce l'on appelle un « monopole naturel » (on ne saurait dupliquer les investissements d'approvisionnement, de traitement, de distribution, de collecte des eaux usées). Ce monopole est territorial, temporel ou non. Dès lors qu'il y a monopole, il existe donc une « rente de monopole » ; l'enjeu concerne la répartition de la rente entre l'opérateur et son management (qu'il soit public ou privé), ses salariés, les fournisseurs, les différentes catégories d'utilisateurs, en particulier pour répondre à leurs difficultés de solvabilité, le financement des investissements, etc. La transparence et le débat démocratique doivent permettre d'avoir un partage équitable, acceptable et accepté, donc démocratique, de la rente.